



Estrasburgo, 18 de marzo de 2019

CDL-AD(2019)007

Opinión No. 908/2017

Original: inglés*

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO
(COMISIÓN DE VENECIA)

INFORME SOBRE LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN

PARTE II – MIEMBROS DEL PARLAMENTO
PARTE III – REPRESENTANTES ELECTOS A NIVEL SUBNACIONAL Y
LOCAL Y CARGOS EJECUTIVOS ELECTOS A NIVEL SUBNACIONAL
Y LOCAL

Aprobado por la Comisión de Venecia
en su 118ª Sesión Plenaria
(Venecia, 15 y 16 de marzo de 2019)

Con base en comentarios de

Sr. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (Miembro, España)
Sra. Sarah CLEVELAND (Miembro, Estados Unidos)
Sr. Jean-Jacques HYEST (Miembro Suplente, Francia)
Sr. Ilwon KANG (Miembro, República de Corea)
Sra. Janine M. OTÁLORA MALASSIS (Miembro, México)
Sr. Kaarlo TUORI (Miembro, Finlandia)

* Traducción proporcionada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)
Gobierno de España

ÍNDICE

I. Introducción	3
II. Resumen comparativo de límites de reelección de Miembros del Parlamento y de representantes electos a nivel subnacional y local, así como de cargos ejecutivos electos a nivel subnacional y local	3
III. Actividades anteriores de la Comisión de Venecia sobre los límites a los mandatos presidenciales	4
IV. Las normas internacionales aplicables al derecho de sufragio y de ser elegido	5
V. ¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos o de los electores?.....	7
1. Límites a la reelección en lo que respecta a los parlamentarios	7
<i>a. Argumentos a favor de la limitación a la reelección de los parlamentarios.....</i>	<i>7</i>
<i>b. Argumentos en contra de la limitación a la reelección</i>	<i>8</i>
<i>c. Investigación empírica</i>	<i>10</i>
2. En lo que respecta a los representantes elegidos a nivel subnacional y local	11
3. En lo que respecta a los cargos ejecutivos elegidos a nivel subnacional y local....	12
4. Posición de la Comisión de Venecia.....	13
VI. ¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?	15
VII. Conclusión	16

I Introducción

1. Mediante una comunicación de fecha 24 de octubre de 2017, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) invitó a la Comisión de Venecia a realizar un estudio sobre el derecho de reelección, dentro del contexto de una mala práctica que se ha venido observando recientemente que consiste en modificar los períodos presidenciales a través de una decisión de las cortes constitucionales y no de un proceso de reforma.

2. La OEA planteó cuatro preguntas:

- ¿Existe un derecho humano a la reelección? En caso afirmativo, ¿qué límites tiene este derecho?
- ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los candidatos?
- ¿Los límites a la reelección restringen los derechos humanos y políticos de los electores?
- ¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?

3. En su 114ª Sesión Plenaria, en marzo de 2018, la Comisión aprobó la primera parte del estudio, que dio respuesta a las cuatro preguntas planteadas por la OEA respecto a los límites a la reelección de Presidentes (informe sobre los límites a la reelección Parte I – Presidentes, CDL-AD(2018)010).

4. El presente informe trata la segunda, tercera y cuarta preguntas planteadas por la OEA respecto a los límites a la reelección de miembros del parlamento, representantes elegidos de forma local y gobernadores y alcaldes. Fue examinado por la Subcomisión sobre Latinoamérica el 30 de noviembre de 2018 y posteriormente fue aprobado por la Comisión de Venecia en su 118ª Sesión Plenaria (Venecia, 15 y 16 de marzo de 2019).

II Resumen comparativo de límites de reelección de Miembros del Parlamento y de representantes electos a nivel subnacional y local, así como de cargos ejecutivos electos a nivel subnacional y local¹

5. La Comisión ha recopilado información sobre las disposiciones constitucionales y legislativas sobre los límites a la reelección para miembros de parlamentos, miembros de órganos legislativos subnacionales, gobernadores y alcaldes en 63 países (CDL-REF(2018)040rev). Con respecto a los Miembros del Parlamento a nivel nacional, el análisis comparativo de estas disposiciones revela que los límites de reelección para parlamentarios son muy poco frecuentes. Ningún país en Europa los ha introducido; en Suiza no se adoptó una propuesta de 2009 para introducir un límite de dos mandatos. En Francia, una reforma legislativa que prevé la introducción de un límite de tres mandatos consecutivos está actualmente pendiente. En Italia, la prohibición de un tercer mandato está contenida en el código ético del grupo político "*MoVimento 5 Stelle*", pero no es vinculante.

6. En América, existen límites de mandatos parlamentarios en Bolivia (dos mandatos consecutivos), Costa Rica (sin mandato consecutivo), Ecuador (dos mandatos consecutivos) y Venezuela (dos mandatos consecutivos). En 2014, el Congreso Mexicano aprobó una enmienda constitucional que levanta los límites de un mandato y permite la reelección de

¹ En este informe, los siguientes términos se usan con los siguientes significados: legisladores nacionales = miembros del parlamento; representantes electos a niveles subnacional y local = miembros de asambleas subnacionales, tales como consejos regionales, parlamentos de entidades federales, parlamentos de Comunidades Autónomas, consejos provinciales, corporaciones municipales; cargos ejecutivos electos a nivel subnacional = presidentes de regiones, gobernadores, presidentes de Comunidades Autónomas, presidentes de provincias; cargos ejecutivos electos a nivel local = alcaldes.

diputados y senadores, así como alcaldes y representantes locales.² En Perú, el Congreso aprobó, en septiembre pasado, una enmienda constitucional para restablecer el bicameralismo. Al mismo tiempo, aprobó una enmienda constitucional adicional para prohibir la reelección inmediata de legisladores. Según esta enmienda, ni los diputados ni los senadores podrán postularse para la reelección inmediata en sus respectivas cámaras. Estas dos enmiendas se presentaron a un referéndum nacional el 9 de diciembre de 2018; la primera fue rechazada, mientras que la segunda fue aprobada. Respecto a la reelección de alcaldes y gobernadores regionales, el Congreso aprobó en 2015 una enmienda constitucional que prohíbe su reelección inmediata. En 2018, el Tribunal Constitucional peruano confirmó la constitucionalidad de esta enmienda.³ La Constitución de los Estados Unidos no permite la limitación de mandatos para miembros del Congreso de los Estados Unidos.⁴

7. En Asia, los límites de mandato para los parlamentarios sólo existen en Filipinas (dos mandatos consecutivos).

8. Existen límites de mandato de dos consecutivos para los representantes a nivel subnacional en Bolivia y Ecuador; también existen en la República de Corea⁵ y en Filipinas.

9. Los límites a la reelección son relativamente más frecuentes para los puestos ejecutivos a nivel regional o municipal (Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Italia, República de Corea y Taiwán). En los Estados Unidos, 36 de los 50 estados tienen algún tipo de límite de reelección para sus gobernadores y 15 estados tienen límites de reelección para los legisladores estatales. Algunas ciudades imponen límites de reelección para los alcaldes y/o los miembros de la corporación municipal.

10. En Europa, existen límites de reelección a nivel subnacional en España, donde en los últimos años se ha introducido una limitación de no más de dos mandatos consecutivos para el Presidente de la Comunidad Autónoma en algunos de los Estatutos de Autonomía o en Leyes Regionales⁶. En España, las Comunidades Autónomas, al igual que el Estado Central, son sistemas parlamentarios, con una elección indirecta de sus presidentes. El contexto de las reformas jurídicas fue la crisis política y económica, con varios casos de corrupción o mala conducta y demandas populares de regeneración de la vida política. Algunos partidos han introducido esa limitación en sus manifiestos.

III Actividades anteriores de la Comisión de Venecia sobre los límites a los mandatos presidenciales

11. En diciembre de 2012, la Comisión aprobó un informe sobre “Democracia, limitación de mandatos e incompatibilidad de las funciones políticas” (CDL-AD(2012)027rev). La Comisión argumentó lo siguiente:

² Reforma constitucional del 10 de febrero de 2014. Obtenida de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

³ Expediente 00008-2018-PI/TC

⁴ Según la Constitución, los miembros del Senado de los Estados Unidos pueden ocupar el cargo un número ilimitado de mandatos de seis años y los miembros de la Cámara de Representantes pueden ocupar el cargo un número ilimitado de mandatos de dos años.

⁵ Algunos cargos de gobierno local presentaron recurso de amparo constitucional argumentando que la Ley de Autonomía Local que imponía límites de mandato era inconstitucional. El Tribunal Constitucional de Corea desestimó las reclamaciones de los demandantes en una decisión 6:3: 18-1(A) KCCR 320, 2005 Hun-Ma 403, 23 de febrero de 2006.

⁶ Castilla La Mancha fue la primera en 2003: Ley 11/2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo, que aplica lo dispuesto en el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía (1997); Extremadura en 2014: Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo para el Presidente; Murcia en 2014: Ley del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno, para el Presidente; Castilla y León en 2016 mediante la modificación de la Ley del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración para el Presidente y los ministros o consejeros regionales. En las demás regiones el límite del mandato es sólo para el Presidente.

“61. La teoría de limitación de mandatos tiene sus seguidores, así como sus oponentes.

62. Los críticos afirman que la frecuente sustitución de los titulares de las funciones públicas (políticas) del país puede tener un efecto negativo en la calidad y la continuidad de las políticas públicas del país y que provoca una gran incertidumbre política. Los partidarios del mandato limitado consideran que es un aspecto positivo del sistema visto a través del prisma de la afluencia de ideas nuevas, el pluralismo en el pensamiento político, la prevención de la preponderancia de un partido político y, lo que es más importante, la prevención del concepto de imposibilidad de sustitución en el poder político.

63. Es un hecho que los efectos de la inexistencia de limitaciones para la reelección de un miembro del parlamento se ven ampliamente atenuados por las actividades de los partidos de la oposición en el parlamento, así como por la mayor transparencia y publicidad que los parlamentos democráticos demuestran con sus actividades. Tal vez estas dos conclusiones identifiquen la razón principal por la que la mayoría de las constituciones prevén una posibilidad ilimitada de reelección de los miembros del parlamento. En consecuencia, podemos llegar a la misma conclusión en lo que respecta a la reelección de ministros en gobiernos de coalición, a diferencia de los homogéneos.

64. Es decir, a diferencia de los gobiernos homogéneos –muy a menudo gobiernos de un solo partido– los gobiernos de coalición tienen una mayor posibilidad de controlar a sus miembros, ya que hay un mayor consenso entre los partidos para abrir la cuestión de la responsabilidad política por lo que se ha hecho o no se ha hecho.

65. El modelo electoral mayoritario, en el que la elección de los titulares de las funciones políticas la realiza directamente el electorado, tiene más probabilidades de conducir a la admisibilidad de un mandato parlamentario ilimitado que un modelo puramente proporcional con listas cerradas en el que los partidos políticos tienen la última palabra. [...]

71. [...] la prohibición de la reelección de los parlamentarios implica el riesgo de que el poder legislativo esté dominado por políticos inexpertos. Esto puede conducir a un aumento del desequilibrio en favor del ejecutivo, incluso si el jefe de Estado y posiblemente los ministros no son reelegibles, ya que el ejecutivo está secundado por un servicio público permanente.

12. La Comisión concluyó que "Sin embargo, en lo que respecta a la función de los miembros del Parlamento, la situación es muy diferente, ya que en general no hay limitaciones constitucionales aquí, ni en los Estados del Consejo de Europa, ni fuera de ellos, con respecto al derecho a la (re)elección, como las hay para la función presidencial. Esto se debe a tres factores principales. El primer factor se refiere a la necesidad de un órgano legislativo experimentado que ha de estar en condiciones de controlar el poder ejecutivo; el segundo se refiere a la labor de los partidos de la oposición en el parlamento, y el tercero a la mayor apertura y publicidad en la labor de los parlamentos".

IV Las normas internacionales aplicables al derecho de sufragio y de ser elegido

13. En su "Informe sobre los límites de mandato - Parte I Presidentes", la Comisión analizó las normas internacionales de derechos humanos aplicables a la imposición de límites a la

reelección de los presidentes⁷. De especial relevancia son el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) sobre los derechos de participación, complementado con los artículos 2(1) y 26 sobre la prohibición de la discriminación, del ICCPR; Art. 1 del Protocolo 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) sobre la prohibición de la discriminación; así como el apartado b) del párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) sobre los derechos de participación, complementado por el Art. 1(1) sobre la prohibición de la discriminación.

14. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce y protege el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a presentarse a las elecciones y el derecho a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno vigente, el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no podrá ser suspendido o excluido salvo por motivos establecidos por las leyes y que sean objetivos y razonables.⁸ Las personas que por lo demás reúnan las condiciones exigidas para concurrir en unas elecciones no deben ser excluidas por razón de su afiliación política.⁹

15. Aunque no es directamente relevante para las elecciones presidenciales, el Art. 3 del Protocolo 1 del CEDH, que dispone que *"Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del órgano legislativo"*, se aplica a los derechos electorales relativos a los parlamentos nacionales y a otros "órganos legislativos". Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el término "órgano legislativo" no significa necesariamente el parlamento nacional únicamente: debe interpretarse a la luz de la estructura constitucional del Estado en cuestión. Las corporaciones municipales, las administraciones locales y las asambleas regionales pueden quedar abarcadas por el Protocolo 1 del artículo 3 si poseen facultades normativas primarias inherentes y forman parte del cuerpo legislativo (véase a contrario *Mółka vs. Polonia* (dec.)); sin embargo, en términos generales, la facultad de dictar reglamentos y estatutos, que se confiere a las autoridades locales en muchos países, debe distinguirse del poder legislativo, incluso a nivel regional, de modo que el ámbito de aplicación del artículo 3 del Protocolo N.º 1 no abarca las elecciones locales, ya sean municipales (*Xuereb vs. Malta*; *Salleras Llinares vs. España*) o regionales (*Malarde vs. Francia*).¹⁰

16. El Tribunal ha subrayado que los derechos electorales garantizados en el art. 3 del Protocolo 1 no son absolutos, sino que hay espacio para "limitaciones implícitas" dentro de un margen bastante amplio de apreciación conferido a los Estados. Este margen no está limitado por una lista explícita de objetivos legítimos, como los artículos 8 a 11 de la Convención. Sin embargo, la finalidad que persigue un Estado debe ser compatible con el principio del estado de derecho y los objetivos generales de la Convención.

17. El concepto de "limitaciones implícitas" también significa que el Tribunal no aplica las pruebas tradicionales de "necesidad" o "necesidad social apremiante" que se utilizan en el contexto de los artículos 8 a 11. Al examinar el cumplimiento del artículo 3 del Protocolo N.º 1, el Tribunal se ha centrado principalmente en dos criterios: si ha habido arbitrariedad o

⁷ Comisión de Venecia, informe sobre los límites a la reelección, Parte I: Presidentes, CDL-AD(2018)010, §§ 64-76

⁸ Véase CCPR, Observación general N.º 25, *op. cit.*, §§ 3 y 4. Cf. *Arias Leiva vs. Colombia*, comunicación N.º 2537/2015 (julio de 2018), §§ 11.5-11.7 (que trata de la inhabilitación de un exministro como resultado de una condena penal); *Nasheed vs. República de Maldivas*, comunicaciones Nos. 2270/2013, 2851/2016 (abril de 2018), §§ 8.4-8.7 (que trata de la inhabilitación de un expresidente como resultado de una condena penal).

⁹ *Ibidem* §§ 15

¹⁰ Véase la Guía sobre el artículo 3 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, Derecho a elecciones libres, en inglés: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf y en francés: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_FRA.pdf

falta de proporcionalidad, y si la restricción ha interferido en la libre expresión de la opinión del pueblo. Además, subraya la necesidad de evaluar toda legislación electoral a la luz de la evolución política del país de que se trate, lo que significa que las características inaceptables de un sistema pueden estar justificadas en otro (Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica, § 52; Ždanoka vs. Letonia [GC], §§ 103-104 y 115).¹¹

18. Pueden imponerse requisitos más estrictos para la elegibilidad para presentarse a las elecciones al Parlamento (el aspecto "pasivo") que para la elegibilidad para votar (el aspecto "activo"). De hecho, si bien la prueba relativa al aspecto "activo" del artículo 3 del Protocolo N.º 1 ha incluido por lo general una evaluación más amplia de la proporcionalidad de las disposiciones legales que inhabilitan a una persona o a un grupo de personas para el derecho de voto, la prueba del Tribunal en relación con el aspecto "pasivo" se ha limitado en gran medida a la verificación de la ausencia de arbitrariedad en los procedimientos internos que conducen a la inhabilitación de una persona para presentarse como candidato (Ždanoka vs. Letonia [GC], § 115; Melnitchenko vs. Ucrania, § 57).¹²

19. De las normas anteriores se desprende que el derecho a la participación política no es absoluto. Los tratados internacionales –así como las constituciones nacionales– establecen restricciones a su ejercicio, las cuales pueden diferir en cuanto a su alcance y objetivos. Los requisitos más comunes son la nacionalidad y la edad, y existe una amplia gama de posibles restricciones adicionales. El alcance del derecho a ser elegido viene determinado por el sistema o forma de gobierno, que a su vez es decidido por el pueblo, que es la entidad soberana que elabora la constitución. Por lo tanto, en general, las restricciones al derecho humano a la participación política y a presentarse a elecciones se permiten en una democracia constitucional en la medida en que estén basadas en la ley, sean razonables y objetivas. Deben permitirse estas restricciones siempre que faciliten un acceso razonablemente libre al cargo, estén prescritas por la ley, persigan objetivos legítimos, sean necesarias en una sociedad democrática y no sean discriminatorias.

V ¿Los límites a la reelección restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los candidatos o de los electores?

1 Límites a la reelección en lo que respecta a los parlamentarios

a. Argumentos a favor de la limitación a la reelección de los parlamentarios

20. La idea de restringir el número de mandatos de los representantes elegidos se basa en la presunción de que el poder es un privilegio que se echa a perder inevitablemente. La imposición de límites a la reelección también implica el convencimiento de que los procedimientos democráticos no consiguen garantizar que los representantes no deseados no sean reelegidos.

21. Los defensores del límite de reelección sostienen que los límites influyen positivamente en el comportamiento legislativo¹³: reducen al mínimo los incentivos para la reelección basados en clientelismo¹⁴; el mandato parlamentario deja de considerarse una carrera en lugar de una asignación temporal a la administración pública, y en consecuencia los parlamentarios dedican menos tiempo a posar, recaudar fondos para sus campañas de

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Véase Carey, John M., "Los límites a la reelección y representación legislativa". Ciudad de México: CIDE. 2006, pág. 37; Türk P., "Le cumul des mandats dans le temps: Quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants", Les Petites Affiches, 31 de julio de 2014, n°PA201415208, pág. 32.

¹⁴ Boeckelman, Keith A. 1993. "Term Limitation, Responsiveness, & the Public Interest". Polity, Vol. 26, No. 2, pp. 189-205.

reelección y presentarse a las elecciones.¹⁵ Los límites del mandato fomentan así una mejor representación, reducen la divergencia ideológica entre el electorado y sus representantes y aumentan la capacidad de respuesta de los representantes elegidos hacia el electorado.¹⁶ Los políticos con mandato limitado también pueden estar dispuestos a adoptar posiciones de principio sobre cuestiones políticamente controvertidas que protejan los intereses de las minorías y los derechos humanos.

22. Cuando existen límites de mandato, el traspaso de funciones de los diputados salientes a los entrantes está debidamente organizado y acompañado por los partidos políticos pertinentes, en lugar de dar lugar a situaciones conflictivas.¹⁷

23. Además, los límites de los mandatos pueden funcionar como antídoto contra el atrincheramiento y la concentración de poder de los parlamentarios; pueden representar un correctivo necesario de las desigualdades que inevitablemente obstaculizan a los aspirantes y ayudan a los titulares y evitan el concepto de *irreemplazabilidad* en la clase política. Los límites a la reelección también podrían evitar que los parlamentarios se vean envueltos en una cultura demasiado familiarizada con el gobierno y aislada de las comunidades que representan. Así pues, los límites a la reelección ayudan a garantizar el juicio libre e independiente de los parlamentarios.

24. Los límites a la reelección también garantizan que los diputados se expongan con el tiempo a la vida fuera del Parlamento y diversifiquen su experiencia profesional. En este sentido, los límites a la reelección se convierten en un baño de realidad.

25. Otra afirmación común de los defensores de los límites a la reelección por ley es que darán lugar a una asamblea legislativa más diversa, que aumentará el número de mujeres y de minorías, al tiempo que introducirán representantes más jóvenes y "más frescos" en el proceso político.¹⁸

26. En muchos sentidos, se argumenta que los límites a la reelección restablecerían el respeto por el Parlamento.¹⁹

b. Argumentos en contra de la limitación a la reelección

27. Hay numerosos argumentos en contra de la conveniencia de limitar la reelección de los parlamentarios. El más general es que son antidemocráticos en el sentido de que restringen los derechos de los votantes, reduciendo la rendición de cuentas de los representantes a través de las elecciones y, por lo tanto, el derecho y la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a los que están en el poder. Desde este punto de vista, las restricciones a la reelección o a los límites del mandato afectan directamente a uno de los fundamentos de una democracia: la capacidad de elegir libremente a los representantes, mediante el voto popular, sin restricciones.²⁰

¹⁵ "En rendant les députés perpétuellement rééligibles, on les a rendus perpétuellement candidats": TARDIEU A., "La révolution à refaire, II, La profession parlementaire", 1937, Flammarion, p. 33

¹⁶ Elhauge, Einer. "Are Term Limits Undemocratic?". The University of Chicago Law Review. 1997. 64(1): 83-201

¹⁷ TÜRK P., op. cit.

¹⁸ Deanna Wallace 2015. "Legislative Term Limits: Friend or Foe", Grove City College. Journal of Law and Public Policy, volumen 6 pág. 81.

¹⁹ Dan Greenberg, Term Limits: The Only Way to Clean Up Congress, http://thf_media.s3.amazonaws.com/1994/pdf/bg994.pdf; Tom Murse, The Debate over Term Limits for Congress, <https://www.thoughtco.com/debate-over-term-limits-for-congress-3367505>.

²⁰ Cf. U.S. Term Limits, Inc. vs. Thornton, 514 U.S. 779 (1995), pp. 831-879, obtenido de <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/514/779/> U.S. 779 (1995), pp. 831-879, (eliminando los esfuerzos de los estados para imponer límites de reelección para los miembros del Congreso de los EE.UU., y observando que las calificaciones establecidas en la Constitución para tales miembros avanzaban los "principios fundamentales de nuestra democracia", "que el pueblo debe elegir a quien le plazca para gobernarlo").

28. La democracia representativa implica que la política se canaliza a través de las instituciones porque éstas tienen la capacidad de tomar decisiones en un ambiente más propicio, de seguir los procedimientos establecidos y de crear controles y equilibrios entre ellas, posibilidades que no son completamente aplicables a ninguna forma de "democracia directa". La credibilidad del sistema se consigue gracias a la experiencia de que las instituciones hacen realmente aquello para lo que han sido creadas. La toma de decisiones fuera de las instituciones destruye la credibilidad. Por lo tanto, los límites de los plazos interfieren con tres premisas principales de la representación democrática moderna: 1) que la profesionalización de los representantes es deseada y favorable para el gobierno democrático, 2) que los representantes son más receptivos a las demandas de los votantes cuando son más independientes de la dirección de su partido político, y 3) que las perspectivas de carrera de los representantes configuran su comportamiento político.

29. Así, los límites a la reelección impiden la profesionalización, bloqueando automáticamente a los legisladores experimentados (y eficaces) y disminuyendo la motivación y la necesidad de los parlamentarios de adquirir conocimientos especializados sobre cuestiones específicas. En la medida en que la prohibición de la reelección de los parlamentarios entraña el riesgo de que el poder legislativo esté dominado por políticos inexpertos, ello puede dar lugar a un aumento del desequilibrio en favor del ejecutivo, incluso si el jefe de Estado y posiblemente los ministros no son reelegibles, ya que el ejecutivo cuenta con la asistencia de un servicio público permanente.²¹

30. Los límites a la reelección pueden aumentar la influencia de las direcciones de los partidos. Quienes tienen prohibido presentarse a elecciones pero desean permanecer en la política pueden buscar otra forma de hacerlo, como ganarse el favor de la dirección del partido para obtener otros cargos (por ejemplo, en el poder ejecutivo o a nivel local o regional) distintos de la otra Cámara del Parlamento. Esto aumenta el poder de las estructuras de los partidos hasta un punto innecesario e insano.

31. Además, los límites a la reelección pueden aumentar la influencia de los grupos de presión y del personal legislativo. Los legisladores más novatos se inclinan más a llenar sus propios vacíos de información y de políticas mediante una mayor dependencia de los intereses especiales y los grupos de presión,²² así como de los empleados de los organismos gubernamentales y del personal de los parlamentarios; esto puede tener un efecto negativo en la rendición de cuentas. Los diputados con un mandato restringido serán conscientes de la necesidad de un empleo remunerado después de que dejen el cargo electivo. Como tales, pueden sentir una mayor necesidad de satisfacer las exigencias de los grupos de presión y los miembros del Poder Ejecutivo que podrían proporcionarles o ayudarles a encontrar un empleo tras el fin de su mandato.

32. Más que limitar la reelección, es necesario reformar la ley de financiación de campañas, en particular para eliminar las tremendas ventajas en las elecciones de los parlamentarios que ya ocupan el puesto.

33. Los efectos de la falta de limitaciones para la reelección de un miembro del parlamento se ven atenuados por las actividades de los partidos de la oposición en el parlamento, así como por la mayor transparencia y publicidad que los parlamentos democráticos demuestran a través de sus actividades²³ y las primarias dentro del partido para la elección de los candidatos. Los no deseados, es decir, los no confiables, pueden no ser siempre expulsados por los votantes, pero cuanto más independientes sean los candidatos, mayores serán las posibilidades de este efecto en las elecciones. Además, un importante principio

²¹ Comisión de Venecia, CDL-AD(2012)027rev., § 71.

²² <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/153244000100100404>; D. Wallace, op. cit.

²³ CDL-AD(2012)027rev, § 63.

subsidiario de la democracia es que cuando a las mayorías no les importa (o son perezosas para preocuparse) las minorías activas deciden.

c. Investigación empírica

34. Los efectos de los límites a la reelección en el sistema político han sido ampliamente estudiados, aunque la mayoría de las investigaciones sobre este tema se centran en el comportamiento legislativo más que en el ejecutivo. Algunas investigaciones empíricas sobre los límites a la reelección señalan sus efectos negativos. Sin embargo, no son concluyentes, ya que se han encontrado pruebas que respaldan ambas posiciones. El influyente estudio de John M. Carey muestra que los límites a la reelección no mejoran las políticas ni eliminan el impacto de los intereses privados en el comportamiento legislativo.²⁴ Otro estudio muestra que los legisladores que ya no pueden aspirar a la reelección promueven menos proyectos de ley, son menos productivos en los comités y están ausentes de más votaciones en la Cámara.²⁵ Los políticos con mandato limitado dedican menos esfuerzos a su cargo, adoptan un comportamiento oportunista²⁶ y se presentan con frecuencia a las elecciones para otro cargo o por un partido diferente.²⁷ Recientemente, un estudio realizado en 2017 sobre los efectos de los límites a la reelección en la representación en los órganos legislativos estatales de los Estados Unidos no aportó ninguna prueba de que los límites a la reelección mejoren la representación colectiva.²⁸ Por otra parte, los funcionarios con mandatos limitados prestan menos atención a los asuntos locales, centrándose en cambio en cuestiones de alcance nacional.²⁹

35. Especialmente cuando los partidos políticos son débiles, como en las nuevas democracias, *"la adopción de normas que limiten la responsabilidad electoral puede alimentar una mayor volatilidad, lo que a su vez puede debilitar el arraigo de los partidos en la sociedad y disminuir su legitimidad. Esta dinámica puede crear un círculo vicioso en el que la debilidad de los partidos individuales, en combinación con una limitada responsabilidad electoral, refuerza la debilidad del sistema de partidos en su conjunto"*.³⁰

36. La investigación empírica ha confirmado claramente que los límites a la reelección debilitan el poder del legislativo frente al ejecutivo.³¹ Este efecto es fuerte incluso cuando

²⁴ Carey, 2006, *op. cit.*, pp. 315 y 339-40.

²⁵ Fouirnaies, Alexander y Andrew B. Hall, "How Do Electoral Incentives Affect Legislator Behavior?". Documento de trabajo. 19 de marzo de 2018. Obtenido de http://www.andrewbenjaminhall.com/Fouirnaies_Hall_Electoral_Incentives.pdf

²⁶ Ferraz, Claudio y Frederico Finan, "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments." *American Economic Review*. 2011. 101: 1274–311; Zamboni, Yves y Stephan Litschig, "Audit Risk and Rent Extraction: Evidence from a Randomized Evaluation in Brazil." Serie de documentos de trabajo del GSE de Barcelona. Documento de trabajo nº 554. Julio de 2016. Obtenido de http://www3.grips.ac.jp/~s-litschig/pdfs/Zamboni_and_Litschig_2016.pdf

²⁷ Klasnja, Marko y Rocío Titunik, "The Incumbency Curse: Weak Parties, Term Limits, and Unfulfilled Accountability". *American Political Science Review*. 2017. 111(1): 129–148, 132.

²⁸ Olson, Michael y Jon Rogowski, "Legislative Term Limits, Polarization, and Representation". Documentos de trabajo de la Universidad de Harvard. Obtenido de https://scholar.harvard.edu/files/rogowski/files/ajps_nonblind.pdf

²⁹ Egan, Patrick J., "Term Limits for Municipal Elected Officials: Executive and Legislative Branches". Estudio preparado para la Comisión de Revisión del Estatuto de la Ciudad de Nueva York. Junio de 2010. Obtenido de <https://as.nyu.edu/content/dam/nyu-as/faculty/documents/egan.municipal.termlimits.2010.pdf>

³⁰ Klasnja, Marko y Rocío Titunik, *op. cit.*, p. 130.

³¹ Kousser, Thad. *Term Limits and Dismantling of State Legislative Professionalism*. Nueva York: Cambridge University Press. 2005; Kurtz, Karl T., Cain, Bruce, y Richard G. Niemi, eds. *Institutional Change in American Politics: The Case of Term Limits*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007; Moncrief, Gary y Joel A. Thompson, "On the Outside Looking In: Lobbyists' Perspectives on the Effects of State Legislative Term Limits" *State Politics and Policy Quarterly* 2001, Vol. 1, 394-411; Peery, George y Thomas H. Little, "Leading When the Bell Tolls: Perceptions of Power among Termed and Untermated Leaders", incluido en *The Test of Time: Coping with Legislative Term Limits*, ed. Rick Farmer, John David Rausch and John C. Green. Lexington, MA: Lexington Books, 2002; Powell, Richard J. "Executive-Legislative Relations" incluido en *Institutional Change in American Politics: The Case of Term Limits*, ed. Karl T. Kurtz, Bruce Cain, and Richard G. Niemi. Ann Arbor: University of

ambos poderes están sujetos a límites similares. Los límites de los mandatos disminuyen el papel del poder legislativo³² y "contribuyen a una migración del poder de los representantes elegidos a los funcionarios no elegidos".³³

37. Algunas investigaciones muestran que los límites a la reelección no han llevado a la elección de más mujeres o minorías raciales como legisladores,³⁴ ni se han asociado con la elección para el cargo de legisladores más jóvenes, menos ricos, menos ideológicos o con menos probabilidades de ser ya políticos.³⁵

38. En una evaluación de la introducción de límites a la reelección en Filipinas se comprobó que "la capacidad de los límites a la reelección para dismantelar dinastías políticas no es evidente, ya que los titulares de cargos de duración limitada pueden ser reemplazados por familiares o pueden aspirar a un cargo electivo diferente. La cuestión de si estas estrategias socavan los efectos directos de los límites a la reelección en la reducción del tiempo que una persona puede ocupar un cargo es una cuestión empírica. No encuentro pruebas de que los límites a la reelección tengan un efecto estadísticamente significativo en refrenar la persistencia de las familias en el poder. Además, los límites a la reelección disuaden a los aspirantes de alta calidad de presentarse antes de que expire el mandato de un titular. Los aspirantes prefieren esperar a que el titular cumpla su plazo y competir en una contienda con el escaño vacante. En consecuencia, los titulares están más seguros en sus primeros mandatos antes del límite. Estos resultados sugieren que las reformas políticas que no modifican las fuentes subyacentes del poder dinástico pueden ser ineficaces para cambiar el equilibrio político".³⁶ Pueden encontrarse ejemplos de la ineficacia de los límites a la reelección en la Federación de Rusia, donde el Presidente Putin y el Primer Ministro Medvedev intercambiaron funciones, y en los Estados Unidos, donde algunos funcionarios del Estado con un mandato limitado han pasado al Congreso, al Senado o a otras funciones políticas dentro de la misma órbita electoral.

2 En lo que respecta a los representantes elegidos a nivel subnacional y local

39. Los efectos de los límites a la reelección de los representantes elegidos a nivel subnacional y local podrían considerarse similares a los observados en los legisladores nacionales. Esto es así considerando las similitudes que existen entre el gobierno nacional, subnacional y local: *"los gobiernos administradores de concejos comparten muchas características con el gobierno parlamentario y el gobierno de alcaldías es bastante similar a un sistema presidencial"*.³⁷

40. Por otro lado, los organismos locales se ocupan de un conjunto diferente de problemas. Son menos propensos a adoptar enfoques reformistas (es decir, se espera que funcionen con un mayor nivel de consenso) y tienen menos influencia en la cuestión de la creación de partidos dictatoriales. Los riesgos de limitación a la reelección a este nivel son menos perjudiciales para la credibilidad de las instituciones democráticas. Sin embargo, en las comunidades más pequeñas, si los mismos responsables de la toma de decisiones se

Michigan Press, 2007. Carey, John M., Richard G. Niemi, Lynda W. Powell, y Gary F. Moncrief, "The Effects of Term Limits on State Legislatures: A New Survey of the 50 States" *Legislative Studies Quarterly* 2006, 31(1): 105-134.

³² Kousser, *op. cit.*, p. 207.

³³ Powell, *op. cit.*, p. 146.

³⁴ Carroll, Susan J. y Krista Jenkins, "Do Term Limits Help Women Get Elected?", *Social Science Quarterly*, 2001 82(1): 197-201.

³⁵ Egan, *op. cit.*, con referencias a Bernstein & Chadha 2002; Carey et al, 2006; Carroll & Jenkins 2001).

³⁶ Querubin, Pablo, "Political Reform and Elite Persistence: Term Limits and Political Dynasties in the Philippines", https://leitner.yale.edu/sites/default/files/files/resources/papers/Querubin_Term_Limits.pdf.

³⁷ Tausanovitch, Chris y Christopher Warshaw, "Representation in Municipal Government". *American Political Science Review*, 2014, 108(3), 605-641, 26.

repiten en configuraciones locales estables (tipo clan), esto puede afectar negativamente a la credibilidad de las instituciones locales y al funcionamiento del gobierno representativo.

41. Hasta ahora no hay pruebas de que los límites a la reelección en las corporaciones municipales proporcionen una mayor capacidad de respuesta de los representantes electos.³⁸ Por el contrario, algunos estudios aportan pruebas de que los límites a la reelección dan lugar a una toma de decisiones con poca visión de futuro, ya que debilitan la responsabilidad de los funcionarios elegidos ante los votantes. Esto puede ocurrir debido a un desajuste en los intereses de los representantes, que "no podrán cosechar los beneficios de un comportamiento con visión de futuro. En consecuencia, se enfrentan a [...] incentivos para gastar el dinero del gobierno en la aplicación de [sus] políticas preferidas, o limitan el comportamiento de gasto de los futuros responsables de las políticas".³⁹ Además, las investigaciones sugieren que los límites a la reelección no son útiles para expulsar a los malos legisladores y políticos locales, ya que proporcionan un trato igualitario tanto a los buenos como a los malos representantes y acortan el horizonte temporal de los políticos.⁴⁰

3 En lo que respecta a los cargos ejecutivos elegidos a nivel subnacional y local

42. Se aplican consideraciones especiales a los puestos ejecutivos en contraposición a los legislativos o representativos. Los presidentes o gobernadores regionales⁴¹ pueden ser elegidos directamente por los ciudadanos o indirectamente por los consejos subnacionales (los gobernadores nombrados por el ejecutivo no entran en el ámbito de este análisis). Lo mismo ocurre con los alcaldes, que pueden ser elegidos directamente por los ciudadanos o indirectamente por las corporaciones municipales.

43. En los sistemas en que los gobernadores, los presidentes regionales o los alcaldes son elegidos directamente, existe el riesgo de que los titulares abusen de su cargo para distorsionar la competencia electoral y la igualdad de oportunidades de todos los candidatos. Se argumenta en contra que los consejos regionales y corporaciones municipales pueden, no obstante, servir de control efectivo de las facultades de los gobernadores o alcaldes elegidos directamente. Otro argumento en contra es que los gobernadores o alcaldes que no tienen límite de reelección muestran incentivos para rendir cuentas, y también adquieren experiencia, por lo que acumulan capacidad. Por último, en las comunidades pequeñas puede ser difícil encontrar candidatos alternativos adecuados.

44. En los sistemas en que los gobernadores, los presidentes regionales y los alcaldes son elegidos indirectamente por consejos subnacionales o corporaciones municipales, respectivamente, deben rendir cuentas ante ellos y los riesgos de concentración de poderes y de interferencia en la igualdad de oportunidades en las elecciones son mucho menos importantes.

45. Algunas investigaciones relativas a los gobernadores de los Estados Unidos indican que *"manteniendo constante la permanencia en el cargo, las diferencias en el desempeño de los titulares que pueden ser reelegidos y los que terminan su mandato identifican un efecto de rendición de cuentas: los gobernadores que pueden ser reelegidos tienen mayores incentivos para ejercer un esfuerzo costoso en nombre de los votantes. Manteniendo constante la permanencia en el cargo, las diferencias en el desempeño de los titulares en los diferentes mandatos identifican un efecto de competencia: los titulares de*

³⁸ Tausanovich and Warshaw, *op. cit.*, pp. 24-5

³⁹ Donovan, Colleen. "Direct democracy, term limits, and fiscal decisions in US Municipalities". Job Market Paper. November 2009, p. 4. Obtenido de https://www.ocf.berkeley.edu/~colleend/DonovanJM_Nov6.pdf; véase también Timothy Besley y Anne Case. "Does electoral accountability affect economic policy choices? evidence from gubernatorial term limits". *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3):769-798, 1995.

⁴⁰ Donovan, *op. cit.*

⁴¹ Presidentes de Comunidades Autónomas, presidentes de provincias y similares.

mandatos posteriores tienen más probabilidades de ser competentes tanto porque han sobrevivido a la reelección como porque tienen experiencia en el cargo. [...] el crecimiento económico es mayor y los impuestos, los gastos y los costes de los préstamos son menores en el caso de los titulares con derecho a reelección que en el de los titulares con un mandato limitado (rendición de cuentas), y en el de los titulares reelegidos que en el de los titulares con un primer mandato (competencia), dadas las mismas circunstancias".⁴²

4 Posición de la Comisión de Venecia

46. La Comisión de Venecia considera que las restricciones a los derechos de participación política deben evaluarse en función de múltiples factores, como los valores constitucionales, la tradición política y el contexto social, la propia historia de un país, la concentración de poder en un sistema político, así como las tendencias políticas y sociales más amplias. Las democracias difieren profundamente –en términos de controles y equilibrios o del alcance de la responsabilidad y la capacidad de respuesta de los gobiernos–, por lo que deben analizarse cuidadosamente los elementos que podrían afectar profundamente a las relaciones entre votantes y representantes, como los límites a la reelección. También deben tenerse en cuenta las cuestiones sobre lo que refuerza la credibilidad de las instituciones democráticas.

47. La Comisión ha examinado el material comparativo, los numerosos argumentos a favor y en contra de la limitación a la reelección de los parlamentarios, así como los resultados de la investigación empírica. Considera que, en principio, los límites a la reelección de los parlamentarios no son interferencias arbitrarias o desproporcionadas con la libre participación del pueblo en la vida pública y política. Tampoco son, en sí mismos, limitaciones arbitrarias o desproporcionadas del derecho a ser elegido.

48. La Comisión ha llegado previamente a la firme conclusión de que en un régimen presidencial, los límites a la reelección presidencial deben considerarse necesarios para mantener el sistema democrático.⁴³ En efecto, los regímenes presidenciales dan al titular una ventaja excesiva cuando se presenta a la reelección; los límites a la reelección tienen por objeto impedir que el titular se aproveche de su posición para seguir en el poder y garantizar la igualdad de condiciones para los demás candidatos. Estos argumentos son más sólidos en caso de reelección inmediata.

49. En los sistemas parlamentarios suelen existir límites de mandato para los Jefes de Estado, a pesar de su función principalmente protocolaria, a fin de evitar su perpetuación en el poder y el debilitamiento de la posición del Primer Ministro, y sin embargo no existen, al menos en los 63 países observados, para los Primeros Ministros, ya que la supervivencia del gobierno está estrechamente ligada al mandato legislativo, y el Primer Ministro depende de la continua confianza del parlamento, así como de elecciones internas o primarias en su partido.

50. A diferencia de los presidentes, los miembros del parlamento ejercen un mandato representativo y forman parte de un órgano colegiado. Por lo tanto, no es necesario limitar la duración del mandato de los parlamentarios para impedir el equivalente a un ejercicio ilimitado del poder por parte del Ejecutivo. En un órgano representativo colectivo, la posibilidad de reelección no supone una ventaja similar para el titular.

51. Es cierto que la limitación a la reelección de los diputados puede tener un efecto positivo como corrección de las desigualdades que inevitablemente obstaculizan a los

⁴² Alt, James, Ethan Bueno de Mesquita, y Shanna Rose "Disentangling accountability and competence in elections: evidence from US term limits". *Journal of Politics* 73(1): 171-186. Obtenido de https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/9639960/alt_disentangling.pdf?sequence=1

⁴³ Comisión de Venecia: Informe sobre los límites a la reelección, Parte I – Presidentes §§123, 124

aspirantes y ayudan a los titulares y evitan el concepto de *irreemplazabilidad* en el ámbito político; también pueden evitar la concentración de poder en manos de unos pocos políticos profesionales y fomentar una representación más precisa y una mayor capacidad de respuesta de los representantes elegidos para con el electorado.

52. Sin embargo, los límites a la reelección también debilitan el poder del órgano legislativo con respecto al poder ejecutivo y disminuyen el papel del poder legislativo, incluso cuando ambos poderes están sujetos a límites similares.

53. Los límites a la reelección también pueden aumentar la influencia de los dirigentes de los partidos. La dependencia de los diputados respecto de la dirección del partido, que aleja a los representados de sus representantes, se hace inevitable cuando la dirección se encarga no sólo de elegir a los candidatos, sino también de acomodarlos después de que expire el mandato. Los partidos políticos se convierten entonces en dominantes en todas las decisiones políticas. La burocracia es una parte importante de la democracia, pero sólo como complemento (no como sustituto) de la representación política. Las sedes de los partidos fuertes convierten a los propios partidos en una forma de burocracia. Para evitar este efecto es importante garantizar la independencia de los representantes elegidos. La presión de las realidades en el parlamento para formar agrupaciones de diputados debería bastar para garantizar el mantenimiento de los partidos en circunstancias normales. La limitación del número de mandatos para aquellos que están decididos a permanecer en la política disminuye seriamente su nivel de independencia.

54. Por último, los límites a la reelección aumentan la influencia de los grupos de presión y del personal legislativo, contribuyendo así a una migración del poder de los representantes electos a los funcionarios no elegidos, lo que implica el riesgo de afectar negativamente a la capacidad de los votantes para exigir responsabilidades a los representantes.

55. Por lo tanto, teniendo en cuenta todo lo anterior, la Comisión de Venecia no recomienda la introducción de límites a la reelección de los parlamentarios, aunque reconoce que corresponde a cada sistema constitucional o jurídico decidir sobre su conveniencia a la luz de las circunstancias particulares imperantes y de la voluntad de la población.

56. La Comisión también opina, por las razones expuestas anteriormente, que si se van a introducir límites a la reelección para un órgano legislativo, éstos deberían ser menos estrictos que los que se aplican a un órgano ejecutivo.

57. Además, la muy limitada práctica estatal (véanse los párrafos 5, 6 y 7 más arriba) sugiere que se deberían permitir por lo menos dos períodos consecutivos. Esto parece ser una mitigación de los efectos adversos de los límites a la reelección indicados más arriba, y preservaría en particular la necesidad de rendir cuentas al electorado. También sería más respetuoso con el principio de proporcionalidad en la interferencia con los derechos a votar y a ser elegido.

58. La Comisión opina que para garantizar la continuidad de una democracia en funcionamiento también es necesario que la norma se aplique de manera que permita la renovación gradual de los diputados. Escalonar las salidas también mitigaría los efectos adversos de tener demasiados legisladores novatos al mismo tiempo en lo que se refiere a la influencia de los grupos de presión y del personal parlamentario.

59. La Comisión ha llegado a conclusiones similares en lo que respecta a los representantes elegidos a nivel subnacional y local, quienes, al igual que los parlamentarios nacionales, ejercen un mandato representativo y forman parte de un órgano colegiado.

60. En cambio, la posición de un presidente o gobernador regional elegido directamente y de un alcalde elegido directamente puede ser más comparable a la de un presidente en un sistema presidencial, en la medida en que el que ocupa el cargo podría abusar de él para distorsionar la competencia electoral y la igualdad de oportunidades de todos los candidatos, y también para concentrar los poderes en un grado excesivo. Estos riesgos prevalecen sobre las ventajas de la rendición de cuentas y los incentivos de competencia. El control de sus poderes ejercido por los consejos subnacionales o las corporaciones municipales podría no ser suficiente. Por esta razón, la imposición de límites de mandato a los funcionarios ejecutivos subnacionales o locales elegidos directamente podría parecer más justificada. El derecho comparado apoya esta conclusión.

61. Sin embargo, la posición de los gobernadores, presidentes regionales y alcaldes que son elegidos indirectamente por los consejos subnacionales o las corporaciones municipales respectivamente es diferente y se asemeja más a la de un Primer Ministro en un sistema parlamentario. Deben rendir cuentas ante el órgano representativo pertinente y deben contar con la confianza permanente de éste. La amenaza de grandes acumulaciones de poder y de interferencia con la igualdad de oportunidades en las elecciones es mucho menos significativa. Por esta razón, en opinión de la Comisión, no parece justificado imponerles límites de permanencia⁴⁴.

VI ¿Cuál es la mejor manera de modificar los límites a la reelección dentro de un Estado constitucional?

62. En un informe anterior de 2018, la Comisión de Venecia reconoció que era necesario introducir una enmienda constitucional para modificar los límites a la reelección de los presidentes. Todo ajuste en un sistema político que afecte a los controles y equilibrios entre los poderes ejecutivo y legislativo y que repercuta en la capacidad de los ciudadanos para exigir responsabilidades a los representantes debe adoptarse mediante el procedimiento de enmienda establecido, de conformidad con la Constitución.⁴⁵ La introducción o el levantamiento de los límites de los mandatos de los miembros de los parlamentos entraña una modificación de las condiciones del mandato representativo; sólo el pueblo soberano puede modificar el alcance de la delegación que ha otorgado a los parlamentarios: por consiguiente, los límites de los mandatos deben establecerse en la Constitución.

63. Un referéndum popular no debe utilizarse como medio para anular el procedimiento de enmienda constitucional establecido.

64. En el caso de las autoridades subnacionales, la reglamentación debe hacerse al mismo nivel de reglamentación de su condición jurídica: puede ser la Constitución del Estado, o un Estatuto de Autonomía, y a veces también la legislación nacional o regional.

65. En el plano local, se requiere una legislación nacional o regional de conformidad con las normas pertinentes de la autonomía local de cada país.

⁴⁴ Esta diferenciación puede encontrarse también con referencia al reglamento de destitución, que, en lo que respecta a los alcaldes, se asocia, por regla general, a la elección directa de los votantes; cuando los alcaldes no son elegidos directamente, en cambio, se da preferencia a un sistema, más cercano a la lógica de un sistema representativo, de una moción de censura, que permite a la corporación municipal decidir sobre la terminación anticipada del mandato del alcalde.

⁴⁵ El Tribunal Supremo de los Estados Unidos expresó la misma opinión: "La imposición por parte del Estado de límites a la reelección para el desempeño en el Congreso afectaría a un cambio tan fundamental en el marco constitucional que debe venir a través de una enmienda constitucional debidamente aprobada con arreglo a los procedimientos establecidos [en la Constitución]": U.S. Term Limits, Inc. vs. Thornton, 514 U.S. 779 (1995), 781. Obtenido de <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/514/779/>.

VII Conclusión

66. No existe un derecho humano absoluto a ocupar un cargo, es decir, a formar parte de una institución gubernamental determinada. Los derechos a votar y a ser elegido y el derecho a la participación política no son absolutos. El derecho general a participar en el gobierno se basa en normas establecidas por la ley, que también definen el marco de ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido, con el debido respeto a las normas internacionales. Lo que distingue a la democracia representativa (es decir, institucional) de la democracia directa es que sólo ocupan un cargo quienes gozan de la confianza de los votantes (siguiendo un procedimiento establecido). Tanto los tratados internacionales como las constituciones nacionales establecen restricciones al derecho a votar y a ser elegido, restricciones que pueden diferir en cuanto a su alcance y objetivos. Esas limitaciones deben estar establecidas por ley y deben ser razonables y objetivas. Así pues, la capacidad de los votantes para elegir libremente está siempre limitada por las normas que regulan el derecho a presentarse como candidato a un cargo y el acceso a las normas de votación o designación. Los requisitos más comunes son la ciudadanía y la edad, y puede haber otros adicionales.

67. Por consiguiente, las restricciones al derecho humano a la participación política y a presentarse a elecciones están generalmente permitidas en una democracia constitucional, en la medida en que estén justificadas y sean necesarias.

68. La Comisión de Venecia ha examinado los numerosos argumentos a favor y en contra de la limitación a la reelección de los miembros del Parlamento. Considera que no son en sí mismos interferencias arbitrarias o desproporcionadas con el derecho del pueblo a votar y a participar en la vida pública. Tampoco son limitaciones arbitrarias o desproporcionadas del derecho a ser elegido.

69. La Comisión subraya, sin embargo, que los diputados, a diferencia de los presidentes, ejercen un mandato representativo y forman parte de un órgano colegiado. Por lo tanto, no es necesario limitar la reelección de los parlamentarios para evitar el equivalente a un ejercicio ilimitado del poder por parte del Ejecutivo. Hay investigaciones académicas que respaldan la idea de que los límites a la reelección de los Diputados pueden tener un efecto positivo en cuanto a evitar la concentración de poder en manos de unos pocos políticos profesionales y fomentar una representación más precisa y una mayor capacidad de respuesta de los representantes elegidos hacia el electorado. Sin embargo, también debilitan el poder del poder legislativo con respecto al poder ejecutivo y disminuyen el papel del legislativo, incluso cuando ambos poderes están sujetos a límites similares. También pueden aumentar la influencia de los dirigentes de los partidos, así como de los grupos de presión y del personal legislativo, contribuyendo así a una migración del poder de los representantes electos a los funcionarios no elegidos, lo que puede repercutir en la capacidad de los votantes para exigir responsabilidades a los representantes.

70. Por consiguiente, teniendo en cuenta todo esto, la Comisión no recomienda la introducción de límites a la reelección para los parlamentarios, aunque reconoce que corresponde a cada sistema constitucional o jurídico decidir sobre su conveniencia a la luz de las circunstancias particulares imperantes y la voluntad de la población. No obstante, la Comisión opina que si se han de introducir límites a la reelección para un órgano legislativo, éstos deberían ser menos estrictos que los que se aplican a un órgano ejecutivo.

71. Si se introducen límites a la reelección, se deben permitir al menos dos mandatos consecutivos. Esto parece ser una mitigación razonable de los efectos adversos de los límites de los mandatos indicados más arriba, y preservaría en particular la necesidad de rendir cuentas al electorado. También sería más respetuoso con el principio de

proporcionalidad en la interferencia con los derechos a votar y a ser elegido. La introducción de límites a la reelección debería aplicarse de manera que permita una renovación gradual de los diputados, garantizando así la continuidad.

72. La Comisión ha llegado a una conclusión similar en lo que respecta a los representantes elegidos a nivel subnacional y local.

73. La imposición de límites a la reelección a los cargos ejecutivos elegidos directamente a nivel subnacional y local podría parecer más justificable, ya que su posición puede ser más comparable a la de un presidente. En cambio, la posición de los cargos ejecutivos elegidos indirectamente por los consejos subnacionales o las corporaciones municipales es más parecida a la de un Primer Ministro en un sistema parlamentario. Por esta razón, a juicio de la Comisión, no parece justificado imponerles límites de mandato.

74. En caso de que se aprueben, los límites a la reelección de los miembros de los parlamentos nacionales deberían establecerse en la Constitución. Así, en general, la vía jurídica apropiada para introducir o modificar los límites a la reelección es la misma que para cualquier otra enmienda constitucional. Un referéndum popular no debería utilizarse como medio para anular el procedimiento de enmienda constitucional establecido.

75. En el caso de las autoridades subnacionales, la regulación debe hacerse al mismo nivel de regulación de su condición jurídica: puede ser la Constitución del Estado, o un Estatuto de Autonomía, y en ocasiones también la legislación nacional o regional. En el plano local, la legislación nacional o regional debe imponer plazos de conformidad con las normas pertinentes de la autonomía local de cada país.